TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	500584/21
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA
INTERESSADO:	ADSERVI - ADMINISTRADORA DE SERVICOS LTDA, CAROLINE GREBOS CARDOSO, FELIPE JOSE DA SILVA MARIZ, FLAMASERV SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA, HISSAM HUSSEIN DEHAINI, JOEL ANTONIO KOLACHINSKI, MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, RODRIGO PETREZA GRITTEN DE LIMA
ADVOGADO / PROCURADOR	ANA PAULA DE SOUZA BRITO, ANDRE PAOLO CELLA, ANDRÉIA APARECIDA ZOWTYI TANAKA, ELIZA HARTUNG TEIXEIRA, FELIPE FURTADO FERREIRA, JEAN MICHAEL ROCHA, KELY MARDER STAHLHOFER, LETICIA FERNANDES DA SILVA, NATHAN DE FREITAS FERNANDES, PAULA GEORGIA COSTA BANDEIRA, RAPHAEL GALVANI, SWELLEN YANO DA SILVA
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1154/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/1993. Concorrência. Contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados, de natureza contínua, para prestar serviço de merendeira e recepcionista. Supostas irregularidades nas fases de habilitação e classificação. Improcedência.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n.º 8.666/93, com pedido cautelar, encaminhada por FLAMASERV SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI, em virtude de supostas irregularidades na Concorrência n.º 001/2021[1] do Município de Araucária, que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados, de natureza contínua, para prestar serviço de merendeira (lote 1) e recepcionista (lote 2).

[1] A abertura de propostas ocorreu em 30/03/2021 conforme edital republicado e o valor máximo estimado para contratação foi de R$ R$ 6.752.637,48 (seis milhões, setecentos e cinquenta e dois mil, seiscentos e trinta e sete reais e quarenta e oito centavos).

Alega a representante que foi habilitada no certame, porém, foi desclassificada na fase de julgamento das propostas por utilizar Convenção Coletiva de Trabalho com vigência expirada, o que supostamente violou os subitens 9.2.6, 9.2.7, combinado com o subitem 11.4.2 do edital.

Irresignada com sua eliminação, afirma ter apresentado a proposta de menor preço em relação ao lote 01, no importe de R$ 5.198.144,40 (desconto de R$ 1.450.849,43 em relação ao valor máximo de R$ 6.648.993,83).

Ainda, assevera que o término de vigência da Convenção Coletiva de Trabalho SINEEPRES 2020/2021 (PR 001097/2020) em 28 de fevereiro de 2021 era desconhecido, uma vez que a existência da Convenção Coletiva de Trabalho SINEEPRES 2021/2022 (PR 000751- 2021) que lhe sucedeu somente veio a ser registrada e publicada em data de 30 de março de 2021, isto é, na data limite para protocolo do envelope contendo a proposta de preços.

Diante destes fatos, entende, com base nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, que a decisão de desclassificação deve ser revista, com a competente classificação da proposta da Representante e, consequentemente, declarando-a vencedora do lote 01 do certame em comento.

Aduz ter apresentado recurso administrativo, o qual foi negado pelo ente licitante. Na sequência, informa que o certame foi homologado, com a adjudicação do lote 1 em favor da licitante BARREIRAS PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI, que apresentou a segunda proposta mais vantajosa.

Ao fim, após discorrer sobre o direito e a possível irregularidade do ato de desclassificação, formula os seguintes pedidos:

> Ante todos os fundamentos de fato e de direito expostos, REQUER:
>
> a) o deferimento *inaudita altera pars*, da medida cautelar pretendida, para fins de se determinar a imediata suspensão de todos os atos decorrentes da CONCORRÊNCIA Nº 001/2021 tendentes à efetiva contratação;

b) a citação do responsável para que, querendo, apresente defesa no prazo legal, sob pena de confissão e revelia;

c) a procedência do presente pleito, para se determinar a ANULAÇÃO da decisão de desclassificação da Proposta de Preços da Representante, para fins de que seja classificada e, consequentemente, declarada vencedora do certame;

c.1. SUBSIDIARIAMENTE, requer procedência do presente pleito, para se determinar a ANULAÇÃO da decisão de desclassificação da Proposta de Preços da Representante, para fins de viabilizar a apresentação de nova Proposta de Preços, consoante os termos da CCT 2021-2022 (PR 000751- 2021).

Em apenso, consta a Representação da Lei 8.666/93 n.º 531013/21, encaminhada por ADSERVI – ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS LTDA., apontando possíveis irregularidades na condução da Concorrência Pública n.º 001/2021 do Município de Araucária, quais sejam:

a) A licitante vencedora Barreiras apresentou de 03 (três) declarações exigidas pelo edital sem efetiva assinatura. A questão foi levantada em sessão pública, culminando na inabilitação da referida empresa. Contudo, após interposição recursal e apresentação das referidas declarações em sede recursal houve seu retorno ao certame, havendo, portanto, “flexibilização da regra editalícia”.

Ocorre que outras empresas deixaram de apresentar documentos obrigatórios, os quais também eram passíveis de obtenção por diligência. Porém, mesmo após

interposição recursal, não houve modificação dos critérios, o que revela tratamento distinto.

b) Na fase de classificação das propostas houve favorecimento da empresa Barreiras (1º lugar no lote 1) e da empresa Convida (2º lugar no lote 1) em detrimento de outras empresas, as quais foram desclassificadas porque deixaram de fazer constar prazo de validade na proposta de preços, deixaram de apresentar anexo obrigatório ou utilizaram convenção coletiva não vigente.

O edital de licitação em seu anexo II, mais precisamente em seu item 2.1.4, exigiu a apresentação de memória de cálculo detalhada, a qual deveria ser composta de módulos e submódulos. Ocorre que na proposta ofertada pela empresa Barreiras, em que pese ter apresentado a memória de cálculo, deixa de contemplar o submódulo 4.3 do módulo 4, conforme anexo V. Já no caso da empresa CONVIDA, o anexo simplesmente não restou anexado.

c) Analisando a proposta ofertada pela empresa Barreiras, tem-se que a Litisconsorte utilizou de dedução de crédito de PIS e COFINS para os módulos 2 e 3 de suas planilhas, questão reconhecida em decisão administrativa. Ocorre que novamente utilizando o precedente do Processo Licitatório nº 12535/2017 relativo à Concorrência Pública nº 019/2017 licitado pela própria Prefeitura de Araucária, tem-se que em 12 de março de 2018, conforme a Ata do Resultado da Licitação, a empresa Tecnolimp Serviços Ltda restou desclassificada por incorrer no mesmo erro. Nada obstante, a compensação de PIS COFINS, segundo entendimento da Receita Federal, é vedado para outros serviços que não de limpeza e conservação.

> d) A partir dos documentos de habilitação apresentados pela empresa Barreiras observa-se que não consta registro comprovando que a assinatura na proposta ofertada é de quem tem poderes para tanto, não havendo como identificar se quem assina a proposta é efetivamente o representante outorgado, o que deve ser objeto de diligência por parte da Administração Pública. A questão restou levantada em sede de recurso administrativo, o que restou acolhido, entretanto, mais uma vez relativizado e diligenciado.
>
> e) Ausência de análise efetiva das razões recursais, pois muito embora se reconheça o questionamento administrativo, não há no decorrer da decisão administrativa enfrentamento da matéria, "deixando a Comissão simplesmente de rebater o que trazido nas razões".

Pelo Despacho n.º 1237/21 (peça 153), a Representação foi parcialmente recebida, "para apurar os seguintes pontos questionados: (i) razoabilidade/proporcionalidade do ato que desclassificou a licitante FLAMASERV SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI por ter apresentado proposta utilizando Convenção Coletiva supostamente expirada; (ii) aplicação de critérios distintos de habilitação entre os licitantes; (iii) aplicação de critérios distintos para a classificação das propostas; e (iv) assinatura da proposta da empresa BARREIRAS PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI.". O pleito cautelar, contudo, não foi deferido.

Por conseguinte, foram citados o Município de Araucária, na pessoa de seu representante legal, o Sr. Hissam Hussein Dehaini, (prefeito municipal), o Sr. Joel Antonio Kolachinski (presidente da comissão), o Sr. Rodrigo Petreza Gritten de Lima (membro da comissão), o Sr. Felipe José da Silva Mariz (membro da comissão) e a Sra. Caroline Grebos Cardoso (membro da comissão). Os esclarecimentos foram juntados às peças 169, 171 e 175.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 4627/21 (peça 177), opinou pela improcedência da Representação.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por sua vez, entendeu "absolutamente escusável o fato da proposta da representante contar número da CCT anterior, dado o registro e publicação da CCT atualmente vigente apenas na data limite para apresentação da proposta.". Assim, opinou pela procedência, "para que seja anulado o certame e republicado o edital", nos termos do Parecer n.º 174/22 (peça 178).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Acompanhando a unidade técnica, verifico que a demanda não merece procedência.

Quanto ao primeiro ponto, narrou a representante que foi desclassificada na fase de julgamento das propostas por utilizar Convenção Coletiva de Trabalho com vigência expirada, o que supostamente violou os subitens 9.2.6, 9.2.7, combinado com o subitem 11.4.2 do edital.

Asseverou que o término de vigência da Convenção Coletiva de Trabalho SINEEPRES 2020/2021 era desconhecido, uma vez que a existência da Convenção Coletiva de Trabalho SINEEPRES 2021/2022 somente veio a ser registrada e publicada em data de 30 de março de 2021.

Em defesa, os representados sustentaram que, para a elaboração da planilha de custos, deveria ser utilizada Convenção Coletiva de Trabalho vigente para as categorias. Alegaram que "o preço final proposto pela ora representante foi todo baseado em instrumento coletivo de trabalho SINEEPRES/SINDEPRESTEM – PR, registrado no MTE sob o nº 001097/2020 com vigência expirada em 28/02/2021, quando a época e anteriormente a apresentação e protocolo dos documentos de propostas já vigorava nova CCT SINEESPRES/SINDEPRESTEM – PR vinculada e

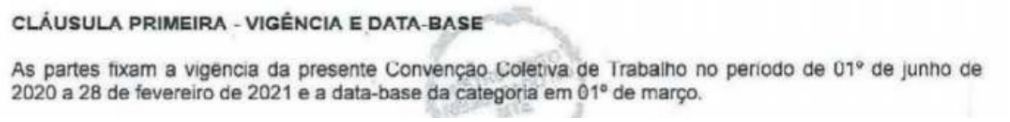
não observada pela ora representante sob o Registro no MTE nº 000751/2021 com vigência de 01/03/2021 a 28/02/2022.".

Concluíram que "não se pode vislumbrar que a decisão da Comissão fora desarrazoada e desproporcional, ao passo que apenas e tão somente consumou a aplicabilidade da legislação regente e dos princípios inerentes às licitações públicas, precipuamente os da legalidade, igualdade, isonomia, competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.".

Pois bem. Previu o edital da Concorrência Pública n.º 001/2021 do Município de Araucária, acerca da proposta e do julgamento:

> 9.2.6 A LICITANTE quando da elaboração de planilhas de custos e formação de preços deverá atender ao disposto neste edital, Convenção Coletiva de Trabalho vigente, Instrução Normativa nº 05, de 25 de maio de 2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e suas atualizações, e demais legislações pertinentes ao objeto desta licitação;
>
> 9.2.7 A **proponente deverá apresentar cópia ou indicar qual a Convenção Coletiva de Trabalho vigente está vinculada a sua proposta**.
>
> (...)
>
> 11.4 Será julgada desclassificada a proponente que, na apreciação do conteúdo do "SEGUNDO ENVELOPE - PROPOSTA":
>
> (...)
>
> 11.4.2 Deixar de atender ao contido em qualquer dos subitens do item 9 deste Edital;
>
> *(sem grifos no original)*

A regra do edital era clara no sentido da utilização de Convenção Coletiva de Trabalho vigente para a formação da proposta. No caso, a alegação da representante de que o término da CCT SINEEPRES 2020/2021 era desconhecido não é razoável, haja vista a redação, contida na cláusula primeira da referida Convenção, de que sua vigência terminaria em 28/02/2021:



CLÁUSULA PRIMEIRA - VIGÊNCIA E DATA-BASE

As partes fixam a vigência da presente Convenção Coletiva de Trabalho no período de 01º de junho de 2020 a 28 de fevereiro de 2021 e a data-base da categoria em 01º de março.

Além disso, como bem sustentado nos autos, "a exigência legal do depósito das Convenções e Acordos Coletivos no órgão ministerial (art. 614 da CLT) não tem o condão de condicionar a validade e a eficácia de tais instrumentos". Logo, conclui-se que "o registro da CCT não é condição essencial à validade e eficácia de suas cláusulas, uma vez que o instrumento entraria em vigor em 01/03/2021", nos termos da instrução (peça 177).

Por oportuno, cabe mencionar que a representante impetrou o Mandado de Segurança n.º 0007060-93.2021.8.16.0025, com pedido liminar, com os mesmos fundamentos, sendo indeferida a medida pelos seguintes fundamentos:

> O registro da Convenção Coletiva do Trabalho junto ao MTE não é condição essencial à validade e eficácia das respectivas cláusulas, considerando que a CCT entraria em vigor em 01/03/2021, conforme cláusula primeira.
>
> Embora alegue a absoluta inviabilidade de ciência da CCT 2021-2022 antes do prazo limite para protocolo das propostas de preço, certo é que cabia à impetrante procurar informações a respeito dos termos da nova norma coletiva, cuja existência já era previsível, considerando a proximidade do término do prazo de vigência da CCT SINEEPRES 2020/2021 em 28 de fevereiro de 2021.

> Assim, admitir a apresentação de proposta de preço pela impetrante, em desrespeito à Convenção Coletiva vigente e ao edital de licitação, é permitir que concorra em desigualdade de condições com as demais licitantes, de modo que não se vislumbra, neste momento, qualquer mácula no ato emanado pela impetrada, estando aparentemente em conformidade com o direito.
>
> Ademais, os valores apresentados pela empresa levaram em conta Convenção Coletiva de Trabalho com prazo de vigência expirado, cujo salário normativo para a categoria, já se encontrava defasado e incapaz de refletir o custo real para a contratação, o que geraria direito à repactuação logo após firmado o contrato, conforme destacado pela Comissão.
>
> Desse modo, aceita a proposta da impetrante, a princípio, configuraria inobservância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e implicaria ofensa ao caráter competitivo do certame.
>
> Pelo exposto, não há, nesse momento, plausibilidade da argumentação da parte impetrante, logo, a pretensão ora posta deve ser analisada quando do julgamento do mérito da ação.

Irresignada, a impetrante interpôs Agravo de Instrumento, no qual restou indeferida a antecipação de tutela recursal.

Ambos os processos carecem de decisão de mérito.

Nesse contexto, entendo que não houve irregularidade no ato que desclassificou a proponente do certame, restando improcedente este ponto da Representação.

Sobre a aplicação de critérios distintos de habilitação entre os licitantes, segundo item da demanda, a requerente alegou que a vencedora Barreiras apresentou 03 (três) declarações exigidas pelo edital sem efetiva assinatura, levando à sua inabilitação. Após interposição recursal e apresentação das referidas declarações, houve seu retorno ao certame, havendo "flexibilização da regra editalícia".

Acrescentou que outras empresas deixaram de apresentar documentos obrigatórios, os quais também eram passíveis de obtenção por diligência, mas não houve modificação nos critérios.

Os representados, por sua vez, defenderam que a Comissão valeu-se da diligência prevista no artigo 43, §3º[2], da Lei n.º 8.666/93 em relação à empresa Barreiras, sanando o vício inicial.

Quanto aos demais licitantes, asseveraram que "o erro decorrente da ausência de documentação exigida no ato convocatório mostra-se insanável e, aceitar a habilitação e/ou classificação de licitante que olvidou tal regra não reflete senão um tratamento que vem a abonar seus descuidos, é dizer, revela, data vênia uma postura anti-isonômica por parte dessa comissão.".

Nesse ponto, verifico que assiste razão aos representados, uma vez não demonstrado tratamento diferenciado pela Comissão para os critérios de habilitação.

Vale dizer, a própria representante destacou que a inabilitação dos demais proponentes foi por deixar de juntar documentos obrigatórios, o que não ocorreu com a empresa vencedora, a qual apresentou declarações sem a efetiva assinatura. Assim, valendo-se da faculdade prevista no artigo 43, §3º, da Lei n.º 8.666/93, o vício restou superado, habilitando a proponente.

---

[2] Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:
(...)
§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

A respeito, transcrevo os fundamentos da Instrução n.º 4627/21 (peça 177):

> Assim, em relação à diligência para a assinatura de documentos apresentados pela empresa Barreiras, bem como para suprir a ausência de cópia do documento do procurador da empresa, perfeita a conduta da Comissão da Licitação, uma vez que não se trata de alteração substancial de informações ou propostas.
>
> Do mesmo modo, não se mostra irregular, a inabilitação das demais empresas, uma vez que a própria Representante deixou claro que se trata de situação diversa, ao expor que "outras empresas deixaram de apresentar documentos obrigatórios" (peça 03 dos autos 53101-3/21).
>
> (...)
>
> Resta claro que a realização de diligência para a complementação da instrução do processo é permitida pela Lei, ao contrário da posterior inclusão de documento que deveria constar originalmente na proposta, que é expressamente vedada.

Portanto, improcedente a demanda também neste ponto.

Adiante, acerca da aplicação de critérios distintos para a classificação das propostas, melhor sorte não assiste à requerente.

Na peça inicial, aduziu a representante que houve favorecimento das empresas Barreiras e Convida na fase de classificação das propostas. Apontou que "O edital de licitação em seu anexo II, mais precisamente em seu item 2.1.4, exigiu a apresentação de memória de cálculo detalhada, a qual deveria ser composta de módulos e submódulos. Ocorre que na proposta ofertada pela empresa Barreiras, em que pese ter apresentado a memória de cálculo, deixa de contemplar o

submódulo 4.3 do módulo 4, conforme anexo V. Já no caso da empresa CONVIDA, o anexo simplesmente não restou anexado.".

Os representados, por seu turno, destacaram que a planilha de custos apresentada pela Barreiras contemplava os mesmos percentuais dos encargos estimados no ato convocatório, entendendo a Comissão que os respectivos custos foram provisionados corretamente na planilha, ainda que a licitante tenha apresentado memória de cálculo sem contemplar o submódulo composto por encargos tributários.

Em relação à proponente Convida, assegurou que ela "provisionou todos os itens (encargos, benefícios) na planilha de custos em consonância com a estabelecida no instrumento convocatório, utilizando-se para os cálculos a memória estabelecida no Edital.".

Assim, concluíram que "desclassificar as propostas, configuraria forma exagerada e rigorosa no julgamento desta Comissão de Licitação, pois tais indicadores já foram explicitamente demonstrados no edital.".

Sobre as demais empresas, demonstraram que foi conferida à ANA CARDOSO EIRELI a oportunidade para sanar sua proposta, porém, esta não "respondeu ao chamado diligencial requerido" e a "empresa licitante Angá Alimentação e Serviços Eireli, restou desclassificada por não apresentar a GFIP ou qualquer documento apto a comprovar o fator acidentário de prevenção (FAP) referente ao período de cotação junto da proposta, em descumprimento a exigência editalícia do subitem 9.2.8 do Edital.".

Em vista dos esclarecimentos acima, entendo que não houve tratamento diferenciado às licitantes na fase de classificação das propostas, como alegou a requerente, tendo a Administração realizado julgamentos em consonância com os termos do edital, realizando diligência tão somente para esclarecer ou complementar a instrução do processo, conforme facultado pela Lei n.º 8.666/93.

Como bem concluiu a CGM (peça 177), "Considerando que foi oportunizado à empresa ANA CARDOSO EIRELI a possibilidade de sanar a ausência de validade na proposta, igualmente ao que ocorreu com a empresa

Barreiras, bem como que as propostas apresentadas pela Barreiras e pela Convida seguiram a memória de cálculo disposta no instrumento convocatório, não se visualiza prejuízo à isonomia na conduta da Comissão de Licitação.”.

Portanto, julgo igualmente improcedente este item da demanda.

Por fim, relatou a representante que nos documentos de habilitação da empresa Barreiras “não consta registro comprovando que a assinatura na proposta ofertada é de quem tem poderes para tanto, não havendo como identificar se quem assina a proposta é efetivamente o representante outorgado”.

Nesse ponto, defenderam os representados que “restou a Comissão recorrer novamente ao art. 43, parágrafo 3º da Lei 8.666/93”, tendo a licitante encaminhado no prazo determinado “cópia digital da CNH e o documento Declaração para Verificação de Autenticidade de Assinatura com firma reconhecida pelo Tabelionato de Piraquara-PR, conforme recorte abaixo e, após a verificação e conferências dos documentos, restou comprovado que a assinatura da proposta é da pessoa legalmente constituída para tal ato.”.

Diante disso, resta demonstrado que não houve irregularidade na conduta da municipalidade, a qual valeu-se novamente da diligência facultada pela Lei de Licitações, a fim de esclarecer a questão da ausência de assinatura.

Cabe salientar que os pontos levantados pela representante Adservi trataram de questões formais que foram sanadas pela Administração em diligência, não restando comprovado qualquer tratamento diferenciado às empresas habilitadas.

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela improcedência da presente Representação da Lei n.° 8.666/1993, nos termos da fundamentação.

Após o trânsito em julgado da decisão, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

VISTOS, relatados e discutidos,

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Conhecer a presente Representação da Lei n.° 8.666/1993, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, julgá-la improcedente, nos termos da fundamentação;

II - após o trânsito em julgado da decisão, determinar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 12 de maio de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente